

О. Ю. Шостко, д.ю.н., професор, професор кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ КОРУПЦІЙНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

Незважаючи на прийняття в Україні нового, і назагал прогресивного антикорупційного законодавства, до цього часу не відбулося позитивних зрушень у правозастосовній діяльності. Офіційні статистичні дані свідчать, що кількість засуджених за корупційні злочини за останні роки стабільно зменшується.

Одним із важливих методів, який допомагає виявляти правопорушення, зокрема, й корупційні, є інститут викривачів або доброчесних інформаторів – *whistleblower* – (у перекладі з англ. дослівно означає подати сигнал свистком, сигналізувати) – осіб, які розголошують інформацію, яка стала відомою їм, зазвичай, у процесі професійної діяльності щодо суспільно небезпечного діяння, вчиненого іншою особою (групою осіб), яке загрожує або шкодить суспільним інтересам¹. Громадяни, яким стало відомо

¹ Нестеренко О. Правовий захист викривальників (*whistleblowers*): теоретичні аспекти та конституційна необхідність // Право України. – 2014. – № 12. – С. 104.

мо про злочини, зокрема корупційні, заохочуються до повідомлення про них. Саме викривачі можуть надати важливу інформацію про закритий світ корупційних домовленостей.

Міжнародні стандарти захисту викривачів корупційних правопорушень містяться в низці міжнародно-правових актів: ст. 33 Конвенції ООН проти корупції, ст. 22 Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, ст. 9 Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією. Ці нормативні акти є частиною національного законодавства України.

Розробка і впровадження спеціального закону про викривачів впливає також із міжнародних зобов'язань України в рамках Стамбульського плану дій. Згідно з рекомендаціями 3.2 за результатами другого раунду моніторингу Мережі ОЕСР з боротьби проти корупції в країнах Східної Європи та Центральної Азії, рекомендовано запровадити вимогу до державних службовців повідомляти про підозри корупції, а також ввести санкції за неповідомлення, передбачити систему захисту викривачів (інформаторів) від утисків та переслідування, поширювати інформацію про ці системи та провести відповідне навчання¹.

Некомерційна міжнародна організація Blueprint for Free Speech, що досліджує свободу слова та інформації, забезпечення прозорості державних інституцій, боротьбу з корупцією через розширення участі громадян, розробила 23 принципи, які мають бути включені до будь-якого закону про захист викривачів. Принципи сформовані на підставі вивчення практичного досвіду з усіх регіонів світу й аналітичного підходу до з'ясування фактичних даних і передбачають поліпшення результатів роботи із захисту прав викривачів для кінцевої мети – інформування громадян про реальний стан справ².

У рамках Ради Європи існує декілька документів, що безпосередньо пов'язані із захистом викривачів. У 2010 р. ПАРЕ прийняла резолюцію 1729 (2010) під назвою «Захист інформаторів», яка містить низку рекомендацій для того, щоб держави-члени прийняли спеціальні закони в цій

¹ Оціночний Звіт щодо другого раунду моніторингу 8 грудня 2010 р. [Електронний ресурс] : Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції // Офіц. веб-сайт. – Режим доступу : http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article.jsessionid=2A19E620124AEE6A1FAD8314513B6B61?art_id=47670&cat_id=46352. – Заголовок з екрана.

² Нестеренко О. В., Шостко О. Ю. Правовий захист викривачів [Electronic resource]. – Х. : Права людини, 2016. – С. 9–17. – Режим доступу : <http://nocorrupt.com/content/pravovyy-zahyst-vykryvachiv>. – Заголовок з екрана.

мо про злочини, зокрема корупційні, заохочуються до повідомлення про них. Саме викривачі можуть надати важливу інформацію про закритий світ корупційних домовленостей.

Міжнародні стандарти захисту викривачів корупційних правопорушень містяться в низці міжнародно-правових актів: ст. 33 Конвенції ООН проти корупції, ст. 22 Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, ст. 9 Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією. Ці нормативні акти є частиною національного законодавства України.

Розробка і впровадження спеціального закону про викривачів впливає також із міжнародних зобов'язань України в рамках Стамбульського плану дій. Згідно з рекомендаціями 3.2 за результатами другого раунду моніторингу Мережі ОЕСР з боротьби проти корупції в країнах Східної Європи та Центральної Азії, рекомендовано запровадити вимогу до державних службовців повідомляти про підозри корупції, а також ввести санкції за неповідомлення, передбачити систему захисту викривачів (інформаторів) від утисків та переслідування, поширювати інформацію про ці системи та провести відповідне навчання¹.

Некомерційна міжнародна організація Blueprint for Free Speech, що досліджує свободу слова та інформації, забезпечення прозорості державних інституцій, боротьбу з корупцією через розширення участі громадян, розробила 23 принципи, які мають бути включені до будь-якого закону про захист викривачів. Принципи сформовані на підставі вивчення практичного досвіду з усіх регіонів світу й аналітичного підходу до з'ясування фактичних даних і передбачають поліпшення результатів роботи із захисту прав викривачів для кінцевої мети – інформування громадян про реальний стан справ².

У рамках Ради Європи існує декілька документів, що безпосередньо пов'язані із захистом викривачів. У 2010 р. ПАРЕ прийняла резолюцію 1729 (2010) під назвою «Захист інформаторів», яка містить низку рекомендацій для того, щоб держави-члени прийняли спеціальні закони в цій

¹ Оціночний Звіт щодо другого раунду моніторингу 8 грудня 2010 р. [Електронний ресурс] : Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції. Офіц. веб-сайт. – Режим доступу : http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=2A19E620124AEE6A1FAD8314513B6B61?art_id=47670&cat_id=46352. – Заголовок з екрана.

² Нестеренко О. В., Шостко О. Ю. Правовий захист викривачів [Electronic resource]. – Х. : Права людини, 2016. – С. 9–17. – Режим доступу : <http://nocorrupt.com/content/pravovuuy-zahyst-vykryvachiv>. – Заголовок з екрана.

сфері й забезпечили ефективний захист інформаторів¹. Тридцятого квітня 2014 р. Комітет Міністрів РЄ прийняв Рекомендацію CM/Rec (2014) 7, підготовлену Європейським комітетом із правового співробітництва (CDCJ)². Цей правовий документ установлює ряд принципів для держав-членів, що мають ураховуватися при розробці своїх національних законів та інших нормативних актів чи внесенні змін, які можуть бути необхідні і доречні в контексті їхніх правових систем. Подано визначення інформатора як «будь-якої особи, що повідомляє чи розкриває інформацію про загрозу або шкоду суспільним інтересам у контексті її роботи в державному чи приватному секторі»³.

Парламентська асамблея Ради Європи і далі продовжує приймати стратегічні рішення щодо вдосконалення нормативної бази стосовно захисту прав осіб, які розкривають суспільно важливу інформацію. Нещодавно ПАРЕ звернулася до Комітету Міністрів РЄ з Рекомендацією 2073 (2015) «Про удосконалення захисту інформаторів» із проханням розпочати процес переговорів із вироблення міжнародно-правового документа у формі рамкової конвенції, що буде доступною для країн, які не є державами-членами, та охопить питання розкриття інформації про неправомірні дії особами, які працюють у сфері національної безпеки та інформації, а також розглянути шляхи і засоби, за допомогою яких Рада Європи могла б надавати державам-членам технічну допомогу у виконанні рекомендації⁴.

¹ Protection of «whistle-blowers» Resolution 1729 (2010) Final version [Electronic resource] // Parliamentary Assembly. Council of Europe. – Mode of access : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17851&lang=en>. – Title from the screen.

² Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers (Adopted by the Committee of Ministers on 30 April 2014, at the 1198th meeting of the Ministers' Deputies) [Electronic resource] // Council of Europe. – Mode of access : <https://wcd.coe.int/ViewDoc>. – Title from the screen.

³ Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers (Adopted by the Committee of Ministers on 30 April 2014, at the 1198th meeting of the Ministers' Deputies) [Electronic resource] // Council of Europe. – Mode of access: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec%282014%297&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true>. – Title from the screen.

⁴ Improving the protection of whistle-blowers / Assembly debate on 23 June 2015 (21st Sitting) (see Doc. 13791, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Pieter Omtzigt) [Electronic resource] // Text adopted by the Assembly on 23 June 2015 (21st Sitting). – Mode of access : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21936&lang=en>. – Title from the screen.

На рівні Європейського Союзу ситуація не є такою ж: до цього часу відсутнє законодавство в цій сфері, хоча зараз Європейська комісія активно працює над правовим режимом щодо викривачів, особливо в контексті запобігання шахрайству з використанням бюджету ЄС. Слід наголосити, що у 2013 році, незважаючи на заклики з боку членів парламенту, Європейська комісія відмовилася прийняти на всій території ЄС закон про захист інформаторів¹.

Такий стан справ призвів до того, що у 2016 р. два викривачі фактів ухилення від сплати податків кількох транснаціональних корпорацій у Люксембурзі були засуджені до умовних термінів покарання та штрафів².

На початку 2017 р. Європейська комісія анонсувала проведення публічних консультацій як засобу відкритого й демократичного врядування з метою правового врегулювання захисту викривачів серед зацікавлених осіб для того, щоб дізнатися думку різних груп і прошарків³.

В Україні поки що не створено надійного механізму захисту викривачів, хоча ще у 2011 р. було задекларовано право таких людей на відповідний захист (наприклад, ст. 11 Закону України «Про доступ до публічної інформації», статті 29, 30 Закону України «Про інформацію»), а у 2014 р. в Законі України «Про запобігання корупції» з'явився окремий розділ (хоча він містить тільки одну статтю), присвячений державному захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції.

В Указі Президента України «Про затвердження Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2017 рік» від 8 квітня 2017 р. № 103 наголошується на необхідності удосконалити механізм державного захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривачів), а також визначити механізм захисту осіб, які розкривають інформацію про загрозу або шкоду суспільним інтересам⁴.

¹ EU-wide whistleblower protection law rejected [Electronic resource] : Euobserver. – Mode of access : <https://euobserver.com/justice/121873>. – Title from the screen.

² Соколов С., Везель Б. Вирок викривальнику LuxLeaks: право проти справедливості [Електронний ресурс] // DW: Економіка. – Режим доступу : <http://www.dw.com/uk> – Заголовок з екрана. .

³ Public consultation on whistleblower protection [Electronic resource] // European Commission. Justice and consumers. – Mode of access : http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254. – Title from the screen.

⁴ Про затвердження Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2017 рік [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 8 квітня 2017 р. № 103 // Верхов. Рада України : офіц. веб-сайт. – Mode of access : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/103/2017>. – Заголовок з екрана.

Оскільки на державному рівні задекларовано курс на протидію корупції, то необхідно запроваджувати реальні механізми підтримки сміливих громадян, які не толерують корупцію. Ініціаторами створення законодавчих засад інституційної системи ефективної охорони викривачів стали експерти декількох громадських організацій, які об'єднались у коаліцію «Ініціатива 11» (за номером відповідної статті закону «Про доступ до публічної інформації»), які разом із народними депутатами підготували законопроект № 4038а «Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам»¹, в основу якого покладено найкращі стандарти захисту викривачів, що існують сьогодні у світі. Слід зауважити, що у законопроекті використовується широка дефініція поняття «викривач» порівняно із Законом України «Про запобігання корупції».

П'ятого жовтня 2016 р. Комітет з питань запобігання та протидії корупції Верховної Ради України прийняв рішення про відповідність вимогам антикорупційного законодавства проекту Закону і рекомендував Верховній Раді України за результатами розгляду прийняти законопроект за основу (в першому читанні).

УДК 343:316.32
ББК 67.308.я431
К 82

Редакційна колегія:

В. Я. Тацій (головний редактор),
В. І. Борисов (заступник головного редактора),
А. П. Гетьман, М. І. Панов, В. І. Тютюгін, В. С. Батиргарєєва,
Л. М. Демидова, І. О. Зінченко, Д. П. Євтєєва

Кримінально-правове забезпечення сталого розвитку України
К 82 в умовах глобалізації: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 12–13 жовт.
2017 р. / редкол.: В. Я. Тацій (голов. ред.), В. І. Борисов (заст. голов.
ред.) та ін. – Харків : Право, 2017. – 560 с.

ISBN 978-966-937-263-5

УДК 343:316.32
ББК 67.308.я431

ISBN 978-966-937-263-5

- © Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2017
- © Науково-дослідний інститут вивчення проблем злочинності імені академіка В. В. Сташиса Національної академії правових наук України, 2017
- © Національна академія прокуратури України, 2017
- © Громадська організація «Всеукраїнська асоціація кримінального права», 2017
- © Оформлення. Видавництво «Право», 2017